Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/4759

14. 06. 89

# Beschlußempfehlung und Bericht

## des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung**
**— Drucksache 11/2169 —**

**Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank (DSL Bank-Gesetz — DSLBG)**

### A. Problem

Der Bund ist mit 99 v. H. am Grundkapital der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank (DSL Bank) beteiligt. Der öffentliche Auftrag der DSL Bank verlangt auch weiterhin eine Beteiligung des Bundes an dieser Bank. Das Interesse des Bundes erfordert jedoch keine über eine Kapitalmehrheit von 51 v. H. hinausgehende Beteiligungsquote.

### B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfes, der die Voraussetzungen dafür schafft, daß sich unter Aufrechterhaltung der Rechtsform der DSL Bank als Anstalt des öffentlichen Rechts andere juristische Personen, Personengesellschaften und natürliche Personen bis zu 49 v. H. am Grundkapital der Bank beteiligen können. In diesem Rahmen kann die DSL Bank Personen des privaten Rechts und Personengesellschaften Beteiligungen als atypische stille Gesellschafter einräumen, denen mitunternehmerische Rechte gewährt werden. Darüber hinaus kann die Bank auch sonstige Beteiligungen als stille Gesellschafter einräumen. Als Inkrafttretenstermin für das Gesetz empfiehlt der Ausschuß den 14. September 1989.

**Mehrheit im Ausschuß**

## C. Alternativen

keine

## D. Kosten

keine

## Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf — Drucksache 11/2169 — mit der Maßgabe anzunehmen, daß § 21 Satz 1 folgende Fassung erhält:

„Dieses Gesetz tritt am 14. September 1989 in Kraft."

Bonn, den 14. Juni 1989

**Der Finanzausschuß**

| | |
|---|---|
| **Gattermann** | **Dr. Meyer zu Bentrup** |
| Vorsitzender | Berichterstatter |

# Bericht des Abgeordneten Dr. Meyer zu Bentrup

## 1. Allgemeines

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde in der 80. Sitzung des Deutschen Bundestages am 19. Mai 1988 zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß und zur Mitberatung an den Rechtsausschuß, an den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie an den Haushaltsausschuß überwiesen. Mit dem Gesetzentwurf haben sich der Rechtsausschuß am 15. Februar 1989, der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 13. Oktober 1988 und der Haushaltsausschuß am 25. Januar 1989 befaßt. Der Finanzausschuß hat die Vorlage am 22. Februar 1989 und am 14. Juni 1989 beraten.

## 2. Inhalt des Gesetzentwurfs

*a) Grundsätzliches*

Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf basiert auf der Überzeugung, daß private Wirtschaftstätigkeit und Privateigentum an den Unternehmen im System der sozialen Marktwirtschaft grundsätzlich Vorrang vor unternehmerischer Betätigung des Staates haben. Dieser Auffassung entsprechend ist privates Kapital soweit wie möglich an im Besitz der öffentlichen Hand befindlichen Unternehmen zu beteiligen. Die Beteiligungspolitik des Bundes ist demnach möglichst restriktiv auszugestalten und auf den Abbau von Beteiligungen zu richten, wobei auch das Ziel einer breiten Streuung des vom Bund angebotenen Beteiligungsbesitzes zu berücksichtigen ist.

Ausgehend von dieser Grundsatzposition hat die Bundesregierung den Bundesminister der Finanzen beauftragt, die unmittelbaren Beteiligungen des Bundes im Hinblick auf deren Notwendigkeit zu prüfen. Bei der DSL Bank hat diese Prüfung ergeben, daß insbesondere die Aufgaben der strukturellen Verbesserung des ländlichen Raums einschließlich der ländlichen Siedlung, der Verbesserung der Infrastruktur und des Umweltschutzes sowie der Eingliederung der aus der Landwirtschaft stammenden Vertriebenen und Flüchtlinge weiterhin für eine Beteiligung des Bundes an dieser Bank und für die Aufrechterhaltung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform des Instituts sprechen. Das Bundesinteresse erfordert danach jedoch keine über eine Kapitalmehrheit von 51 v. H. hinausgehende Beteiligung.

Aufgrund dieses Prüfungsergebnisses hat die Bundesregierung den vorliegenden Gesetzentwurf eingebracht, der die Voraussetzungen dafür schaffen soll, daß die Beteiligungsquote des Bundes an der DSL Bank auf 51 v. H. zurückgeführt wird. Dabei sollen

— der Status der Bank als Anstalt des öffentlichen Rechts aufrechterhalten bleiben,

— die Geschäftstätigkeit des Instituts stärker privatwirtschaftlich ausgerichtet, sein Aufgabenbereich im Auftragsgeschäft aber nicht geändert werden,

— das Recht der Bank zur Ausgabe von Schuldverschreibungen nicht eingeschränkt werden.

Der Gesetzentwurf sieht keine Regelungen darüber vor, wie die Teilprivatisierung der DSL Bank realisiert werden soll. Als denkbare Form der Beteiligung Privater an der Bank nennt die Bundesregierung die mittelbare Beteiligung über eine Holding-AG, die sich an dem Institut direkt oder als atypischer stiller Gesellschafter indirekt beteiligen könnte. Zielsetzung sei zwar letztlich eine direkte Beteiligung Privater, doch solle die beabsichtigte Teilprivatisierung zunächst mittels einer atypisch stillen Beteiligung verwirklicht werden.

*b) Im einzelnen*

Der Gesetzentwurf sieht im einzelnen vor allem folgendes vor:

— Aufrechterhaltung des Status der Bank als Anstalt des öffentlichen Rechts und damit auch Beibehaltung der Anstaltslast des Bundes.

— Hervorhebung der gesetzgeberischen Absicht, daß die Bank schwerpunktmäßig im Wettbewerbsgeschäft tätig sein soll.

— Eröffnung der Möglichkeit für den Bund, seine Beteiligungsquote am Grundkapital der DSL Bank bis auf 51 v. H. zu reduzieren.

— Eröffnung der Möglichkeit für andere juristische Personen, Personengesellschaften und natürliche Personen, sich bis zu 49 v. H. an der DSL Bank zu beteiligen, wobei neben einer direkten Übernahme von Kapitalanteilen eine Beteiligung von Personen des privaten Rechts und von Personengesellschaften als atypische stille Gesellschafter vorgesehen ist.

— Entsprechende Anwendung der Regelungen des Aktiengesetzes für

  = die Bildung der gesetzlichen Rücklagen

  = die Sorgfaltspflicht und Verantwortlichkeit der Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder.

— Gemeinsame Aufsicht des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über die DSL Bank.

— Aufhebung der Regelung, nach der bei der Hauptversammlung auf je 500 000 DM eine Stimme entfällt, da sich ein Betrag dieser Größenordnung nicht mit dem Ziel einer möglichst breiten

Streuung der zu privatisierenden Anteile an der Bank verträgt.

— Entsprechende Anwendung der für Kreditinstitute in der Rechtsform der Aktiengesellschaft geltenden Vorschriften über die Aufstellung, Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses sowie über die Verwendung des Jahresüberschusses und des Bilanzgewinns.

— Unbefristete Verpflichtung der DSL Bank, alle Anteile eines an ihrem Grundkapital beteiligten Landes gegen Zahlung zum Nennwert zurückzunehmen, während diese Verpflichtung derzeit auf die bis zum 1. April 1980 erworbenen Anteile beschränkt ist.

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes ist im Gesetzentwurf offengelassen worden.

### 3. Stellungnahmen des Bundesrates und der mitberatenden Ausschüsse

Der Bundesrat hat vorgeschlagen klarzustellen, daß die Möglichkeiten der Veräußerung von Landesanteilen an der DSL Bank an Dritte oder der Beteiligung der betreffenden Länder an der geplanten Teilprivatisierung von der Verpflichtung der DSL Bank, die Anteile eines an ihrem Grundkapital beteiligten Landes gegen Zahlung des Nennwerts der Beteiligung zurückzunehmen, unberührt bleiben.

Der mitberatende Haushaltsausschuß sowie der ebenfalls mitberatende Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten haben mehrheitlich die Annahme des Gesetzentwurfes vorgeschlagen. Der gleichfalls mitberatende Rechtsausschuß hat mitgeteilt, daß er gegen den Gesetzentwurf keine rechtlichen, insbesondere keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhebe.

### 4. Ausschußempfehlung

Der Gesetzentwurf ist im federführenden Finanzausschuß mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen bei Nichtbeteiligung eines Mitglieds der Fraktion der SPD an der Abstimmung angenommen worden.

Dabei haben die Koalitionsfraktionen ihre Grundauffassung bekräftigt, daß die unternehmerische Betätigung des Staates soweit wie möglich einzuschränken und privates Kapital verstärkt an Unternehmen der öffentlichen Hand zu beteiligen sei. Sie haben betont, daß die geplante Teilprivatisierung der DSL Bank Bestandteil der von ihnen verfolgten Privatisierungspolitik sei, wobei aber auch die Frage aufgeworfen wurde, ob man nicht schon jetzt eine Vollprivatisierung des Instituts hätte anstreben können. Hierzu hat die Bundesregierung erklärt, daß eine Vollprivatisierung der DSL Bank zum jetzigen Zeitpunkt nicht angebracht sei, weil

— das Institut nach wie vor öffentliches Auftragsgeschäft in nicht unbedeutendem Umfang (1988: 13,6 v. H. der Bilanzsumme) durchführe und darüber hinaus rd. 40 v. H. des gesamten Kreditneugeschäfts der Bank in den ländlichen Raum vergeben würden und öffentlichen Belangen im Sinne des § 2 Abs. 1 DSLBG dienten,

— das Institut im Wettbewerbsbereich sowohl Geschäftsbank als auch Hypothekenbank sei mit der Folge, daß bei einer Umwandlung der Bank in eine Aktiengesellschaft entweder der Hypothekenbankanteil abgegeben werden oder die Bank durch Sonderregelung als gemischte Hypothekenbank zugelassen werden müsse,

— die Refinanzierungsstruktur der Bank noch der anderer öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute entspreche.

Die Ausschußmehrheit hat sich diese Argumentation zu eigen gemacht, dabei aber betont, daß längerfristig eine Vollprivatisierung der DSL Bank angestrebt werden müsse. Zugleich hat sie erklärt, daß die geplante Teilprivatisierung der DSL Bank ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Realisierung dieses Ziels sei.

Der in diesem Zusammenhang diskutierten Anregung, den Zeitpunkt der Vollprivatisierung des Instituts schon jetzt festzulegen, schloß sich die Ausschußmehrheit nicht an. Sie vertrat die Auffassung, daß eine solche Maßnahme der Geschäftspolitik der DSL Bank abträglich und es vielmehr zweckmäßig sei, die weitere Entwicklung des Instituts abzuwarten und der DSL Bank Zeit zu lassen, sich über die vorgesehene Lösung allmählich auf die Vollprivatisierung einzustellen. Um das Ziel der Vollprivatisierung zu bekräftigen, stellt die Ausschußmehrheit fest: „Der Ausschuß nimmt an, daß der Anteil des öffentlichen Auftragsgeschäfts (1988: 13,6 v. H.) in Zukunft weiter zurückgehen wird. Der Ausschuß erwartet eine Geschäftspolitik der Bank, die insgesamt eine Vollprivatisierung des Instituts zu einem späteren Zeitpunkt ermöglicht."

Zu dem gegen den Gesetzentwurf vorgebrachten, im federführenden Finanzausschuß allerdings nicht ausdrücklich diskutierten Einwand, durch die vorgesehene Teilprivatisierung könnten insofern Wettbewerbsverzerrungen entstehen, als die Freiheit eines im Wettbewerb stehenden Instituts mit Vorteilen der öffentlich-rechtlichen Rechtsform der Bank, insbesondere der Anstaltslast, verknüpft werde, hat die Bundesregierung schriftlich Stellung genommen. Dabei hat sie die Auffassung vertreten, daß ein Wettbewerbsvergleich an den bestehenden Verhältnissen ansetzen müsse. Vergleiche man die jetzige Wettbewerbssituation der DSL Bank mit deren künftiger Wettbewerbsstellung, so bleibe festzuhalten, daß die Bank durch die Beteiligung Privater an ihrem Kapital künftig ihre Geschäftspolitik stärker an Ertragsgesichtspunkten ausrichten, eine marktübliche Verzinsung ihres Eigenkapitals erbringen und entsprechende Ausschüttungen vornehmen müsse. Das Institut werde seine bisherige Stellung im Wettbewerb nur mit verstärkten Anstrengungen halten können.

Gemessen an der derzeitigen Wettbewerbslage ist nach den Darlegungen der Bundesregierung auch durch die nach der Teilprivatisierung unverändert beim Bund liegende Anstaltslast keine Verbesserung der Wettbewerbsstellung der DSL Bank zu erwarten,

da sich insoweit gegenüber dem jetzigen Zustand materiell nichts ändern werde. Etwaige vorteilhafte Wirkungen der Anstaltslast auf den Wettbewerb seien aufgrund der mit der Anstaltslast allgemein verbundenen Verpflichtung, die Bank während ihres Bestehens voll funktionsfähig zu halten, ebensowenig meßbar wie vorteilhafte Wettbewerbswirkungen, die mit den Einlagensicherungseinrichtungen beispielsweise der genossenschaftlichen Bankenorganisation verbunden seien.

Zu dem weiteren gegen den Gesetzentwurf erhobenen Einwand, für die künftigen privaten Anteilseigner der Bank sei keine volle Teilnahme an möglichen Verlusten des Instituts vorgesehen, hat die Bundesregierung in ihrer genannten schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, daß diese Auffassung u. a. deswegen nicht zutreffe, weil

- vorgesehen sei, die in Aussicht genommene Holding am Gewinn und Verlust der DSL Bank entsprechend ihrer Beteiligungsquote zu beteiligen,
- die Beteiligung der Holding an der DSL Bank als atypisch stiller Gesellschafter steuerrechtlich u. a. voraussetze, daß ein mitunternehmerisches Risiko gegeben sei,
- die Einlagen der Holding bei der DSL Bank nach § 10 Abs. 4 KWG u. a. nur dann als Eigenkapital anerkannt würden, wenn sie in vollem Umfang am Verlust teilnähmen und erst nach Befriedigung der Gläubiger der Bank zurückgefordert werden könnten, wobei das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen bestätigt habe, daß der Teilprivatisierungsplan diese Voraussetzungen erfülle.

Ausführlich befaßt hat sich der Ausschuß mit der Frage der Aufsichtsführung über die DSL Bank. Nachdem die Ausschußmehrheit zunächst vorgesehen hatte, die Aufsicht über die Bank künftig allein vom Bundesminister der Finanzen ausüben zu lassen, hat sie sich nach Wiederaufnahme der Beratungen in der Sitzung am 14. Juni 1989 dafür entschieden, die derzeitige Regelung beizubehalten, nach der die Aufsicht über das Institut dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gemeinsam obliegt.

Diskutiert wurde auch § 8 des Gesetzentwurfes, der im Gegensatz zur bisherigen Regelung nicht mehr vorsieht, daß mindestens ein Vorstandsmitglied der DSL Bank die Befähigung zum Richteramt haben muß. Der Ausschuß hat hierzu festgestellt, daß die Abschaffung dieses Erfordernisses in erster Linie notwendige Folge der Teilprivatisierung der DSL Bank und weniger in den in der Gesetzesbegründung genannten Regelungen des KWG begründet sei. Die Teilprivatisierung der DSL Bank forciere die Angleichung ihrer Geschäftstätigkeit an die Geschäftstätigkeit der privaten Kreditinstitute. Dies verlange die Beseitigung von Behördenstrukturen, die bei der DSL Bank nach Auffassung des Ausschusses früher ihre Berechtigung hatten, weil überwiegend öffentliche Aufgaben zu erfüllen waren.

Der Ausschuß befaßte sich auch mit der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf, nach der gesetzlich klargestellt werden soll, daß die Möglichkeiten der Veräußerung von Landesanteilen an der Bank an Dritte oder der Beteiligung der betreffenden Länder an der Teilprivatisierung von der in § 19 vorgesehenen Verpflichtung der DSL Bank, die Anteile eines an ihr beteiligten Landes gegen Zahlung des Nennwerts der Beteiligung zurückzunehmen, unberührt bleiben. Mit der Bundesregierung vertrat die Mehrheit der Koalitionsfraktionen die Auffassung, daß die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung des Gesetzentwurfes nicht erforderlich sei, um den an der DSL Bank beteiligten Ländern die vom Bundesrat geforderte Rechtsposition einzuräumen, da der Gesetzentwurf diese bereits beinhalte. Die Ausschußmehrheit sieht in § 19 des Gesetzentwurfs keine Einschränkung der Rechtsposition der beteiligten Länder.

Die Ausschußmehrheit hat den Gesetzentwurf um das Inkrafttretensdatum 14. September 1989 ergänzt.

Die Fraktion der SPD hat ihre ablehnende Haltung zu der Vorlage einerseits mit ihrer Grundsatzposition zur Privatisierung von Bundesunternehmen begründet, zum anderen aber auch mit konkret auf das vorliegende Gesetzesvorhaben bezogenen Argumenten. Bei letzteren vertrat sie die Auffassung, daß es sich bei der DSL Bank um ein für den Sonderbereich des ländlichen Raumes geschaffenes und hierin gewachsenes Institut handele, das einer Privatisierung nicht zugänglich sei. Sie bezeichnete es als inkonsequent, daß der Bund an der Bank weiterhin eine Beteiligung in Höhe von 51 v. H. halten solle. Unlogisch sei es zudem, das der DSL Bank eingeräumte öffentlich-rechtliche Emissionsrecht teilweise privatisieren zu wollen. Nach Einschätzung der Fraktion der SPD hängt der Erfolg der Geschäftspolitik der DSL Bank wesentlich von diesem Emissionsrecht ab, weshalb es auch in Zukunft mit einer öffentlich-rechtlichen DSL Bank verbunden bleiben müsse. Bedenken hat die Fraktion der SPD zu der für die DSL Bank vorgesehenen Holding-Konstruktion geäußert. Sie hat schließlich darauf hingewiesen, daß mit einer Klage der Arbeitnehmer der DSL Bank wegen der Mitbestimmungsfrage gerechnet werden müsse. Alles in allem sei die Gesetzesvorlage von ideologischem Denken geprägt, das pragmatische und sachgerechte Lösungen verhindert habe.

Die Fraktion DIE GRÜNEN hat ihre Ablehnung der Gesetzesvorlage damit erklärt, daß diese unzureichend begründet sei. Sie ist der Auffassung, daß im vorliegenden Fall Privatisierung um der Privatisierung willen betrieben werde.

Bonn, den 14. Juni 1989

**Dr. Meyer zu Bentrup**

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333